Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 219 Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

Nr. 7 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 januari 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Hieronder ga ik, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, in op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen per onderwerp.

Algemeen

Aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het toezicht op de nucleaire installaties en de overige vergunninghouders op grond van de Kernenergiewet eruit gaat zien.

Het toezicht op de genoemde bestaande nucleaire installaties (de kerncentrale in Borssele, de reactoren in Petten en Delft, Centrale Organisatie Voor radioactief Afval (COVRA) en Urenco), berust op drie pijlers.
Ten eerste worden er per jaar bij deze installaties in totaal tussen de 60 en 100 inspecties ter plaatse uitgevoerd. Het aantal inspecties en de gekozen onderwerpen zijn gebaseerd op de ervaringen die de ANVS met de desbetreffende installatie heeft, en met het doel van de ANVS om door middel van de inspecties een compleet beeld van de veiligheid van de installaties op te bouwen en in stand te houden.
Ten tweede beoordeelt de ANVS alle door de vergunninghouders voorgestelde, veiligheids-gerelateerde wijzigingen bij de installaties. Daarbij kan worden gedacht aan het vervangen van een analoog door een digitaal besturingssysteem, het verleggen van een leiding of het vervangen van een pomp door een ander type pomp. Deze beoordeling geeft ook inzicht in de veiligheid van de installatie en het veiligheidbewustzijn van de betrokken organisatie.
Ten slotte zijn de installaties verplicht om (potentieel) veiligheidbedreigende voorvallen aan de ANVS te melden. Deze meldingen kunnen voor de ANVS aanleiding zijn voor inspecties ter plaatse of andere vormen van

kst-34219-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

nader onderzoek. De ANVS beschikt over een aantal instrumenten (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, intrekken vergunning, opmaken proces-verbaal; zie verder het antwoord op de volgende vraag) om zeker te stellen dat de vergunninghouder de veiligheid op het gewenste peil brengt of houdt. Deze aanpak is in het verleden ook door de Kernfysische Dienst (KFD) toegepast.
Voor de overige 1000 bedrijven met een vergunning voor het toepassen van radioactieve stoffen en toestellen, zoals röntgentoestellen en lineaire versnellers in ziekenhuizen, wordt het toezicht afhankelijk van het onderwerp uitgevoerd door de ANVS (blootstelling omgeving en bevolking), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)(blootstelling werknemers), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)(blootstelling patiënten) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Er vindt informatie-uitwisseling en afstemming plaats tussen deze diensten. Het toezicht vindt risicogestuurd plaats; dat wil zeggen dat daar waar de grootste risico's op niet-naleving zijn, het meeste toezicht plaatsvindt. Dit toezicht vindt plaats door middel van aangekondigde en onaangekondigde inspecties ter plaatse en door administratieve inspecties.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder welke handhavingsinstrumenten de ANVS heeft.

De ANVS beschikt over de volgende handhavinginstrumenten:
a. de last onder dwangsom,
b. de last onder bestuursdwang,
c. het intrekken van een vergunning.

Dit zijn de reguliere bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Deze zijn in beginsel in te zetten in alle gevallen waarin sprake is van een overtreding van de Kernenergiewet, van lagere regelgeving op grond van deze wet en van vergunningen op grond van deze wet.
Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving bestaat de mogelijkheid om proces-verbaal op te maken. Dit is mogelijk in alle gevallen waarin overtredingen van de Kernenergiewet zijn aangemerkt als strafbaar feit. Een proces-verbaal kan alleen worden opgemaakt door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). De ANVS beschikt op dit moment over een aantal boa's. Een proces-verbaal wordt voorgelegd aan het Openbaar Ministerie dat uiteindelijk besluit of er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt.
Voorts beschikt de (algemeen directeur van) de ANVS door een recente wijziging van de regelgeving sinds 1 januari 2016 zelf over het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking.[1] Dit strafrechtelijke instrument kan alleen worden ingezet bij een klein aantal, relatief eenvoudig te constateren, overtredingen, die met name liggen op het gebied van stralingsbescherming.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie, of het klopt dat de KFD alleen maar toezicht hield op basis van door Borssele aangeleverde documenten, maar zelf geen fysiek toezicht hield, zoals bij de haarscheurtjes in Borssele, moet ontkennend worden beantwoord. Zoals uit het antwoord op de eerste vraag blijkt, voerde de KFD bij de kerncentrale Borssele jaarlijks tientallen inspecties ter plaatse uit. De ANVS volgt dezelfde aanpak, waarbij inspecties ter plaatse een belangrijke pijler van het toezicht vormen.

[1] Besluit van 2 december 2015 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Besluit OM-afdoening in verband met onder meer de jaarlijkse indexering van de tarieven, Stb. 2015, 500

De leden van de PvdA-fractie hebben verder gevraagd of de algemene maatregel van bestuur (AMvB) voorgehangen zal worden en zo ja, of dat eenmalig dan wel bij elke wijziging gebeurt.

Ik neem aan dat de vraag van deze leden betrekking heeft op de AMvB op grond van het nieuwe artikel 4 Kernenergiewet. Het is inderdaad de bedoeling dat deze AMvB bij de eerste vaststelling en vervolgens bij elke wijziging wordt voorgehangen. Dat is in lijn met de voorhangregeling in de huidige Kernenergiewet. Bij nota van wijziging zal dit in het wetsvoorstel worden geëxpliciteerd.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de wijze waarop de ANVS verantwoordelijkheid zal gaan dragen voor de opslag en eindberging van radioactief afval.

De ANVS ziet toe op de wijze van opslag van radioactief afval bij de COVRA. Daarnaast ligt de bevoegdheid voor vergunningverlening voor nucleaire inrichtingen bij de ANVS. Deze bevoegdheid ziet ook op vergunningverlening voor een eindberging. Overigens is van eindberging in dit stadium geen sprake. Het beleid is dat radioactief afval voor een periode van tenminste honderd jaar bovengronds wordt opgeslagen bij de COVRA, in speciaal daarvoor ontworpen gebouwen.

De leden van de SP-fractie vragen verder waarom er niet voor is gekozen de instelling als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) samen te laten vallen met de feitelijke start van de ANVS.

De organisatiestructuur voor nucleaire veiligheid, zoals deze bestond voor de start van de directie ANVS bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op 1 januari 2015,[2] had twee bezwaren, te weten:

1. zij sloot niet optimaal aan bij de intentie (voldoende onafhankelijkheid) van de recente wijziging van de richtlijn nucleaire veiligheid (Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PbEU L 2014, 219)) en
2. ze was te versnipperd.

Voor het wegnemen van het bezwaar met betrekking tot de onafhankelijkheid is de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan het meest geëigend. Hiervoor is een wijziging van de Kernenergiewet noodzakelijk en dat kost enige tijd. De versnippering was echter al op korte termijn op te lossen door de samenvoeging van de relevante organisatieonderdelen tot een directie bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Gelet op de daaraan verbonden voordelen heb ik besloten om daarmee niet te wachten totdat de instelling van het zbo ANVS een feit was. De samenvoeging is op 1 januari 2015 gerealiseerd (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 XII, nr. 67).

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader aan te geven welke aanpassingen van de kerncentrale Borssele voortvloeien uit de lessen die uit de Fukushima-ramp zijn getrokken.

[2] Het gaat hier om een programmadirectie van het Ministerie van Economische Zaken, de Kernfysische Dienst en het Team Advies Netwerken (nucleair) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Team Stralingsbescherming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Het betreft technische maatregelen, aanpassing van procedures, het uitvoeren van aanvullende analyses, etc. Voorbeelden van maatregelen zijn:
– onderzoek naar mogelijkheden voor het versterken van de externe stroomvoorzieningen(koppeling aan het net),
– nader seismisch onderzoek om de onzekerheid over de marges in geval van aardbevingen te beperken,
– de brandmeld- en brandblussystemen aardbevingsbestendiger maken en daarbij rekening houden met de uit te voeren nadere seismische analyse,
– maatregelen ten behoeve van verkorting van de tijd om de mobiele dieselgenerator aan te kunnen sluiten zonder externe ondersteuning,
– mogelijkheden om dieselvoorraden voor noodstroomvoorziening te vergroten en flexibeler in te zetten en daarop de procedures en training voor het personeel aan te vullen,
– mogelijkheden om het splijtstofopslagbassin te voorzien van een reserve koelsysteem dat niet afhankelijk is van bestaande noodstroomvoorzieningen,
– het trainen van procedures voor het beheersen van zware ongevallen, in het bijzonder voor het beheersen van langdurende (maandenlange) ongevalsituaties.

De lijst van maatregelen voortvloeiend uit het robuustheidonderzoek (stresstest) aan de kerncentrale Borssele is meerdere malen van de Tweede Kamer gezonden, bijvoorbeeld in de bijlage bij de brief van de Minister van Economische Zaken van 10 mei 2012 en laatstelijk in de bijlage bij de brief van de Minister van Economische Zaken van 19 december 2014.[3]

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering aangeeft dat onder meer de ramp van Fukushima van de overheid vraagt om nieuwe complexe vergunningen te verlenen, de veiligheidseisen te vernieuwen en nieuwe toezichtprotocollen te ontwikkelen. Zij vragen of de regering kan aangeven om welke aanpassingen het gaat.

In de memorie van toelichting staat:
1. dat er lessen zijn getrokken uit de ramp van Fukushima die leiden tot aanpassingen van de kerncentrale Borssele en
2. dat de beschreven ontwikkelingen in de nucleaire sector, zoals modificatie van de onderzoeksreactor in Delft, bouw van protonenklinieken en plannen voor een nieuwe onderzoeksreactor PALLAS, van de overheid vragen om naar aanleiding van nieuwe complexe aanvragen vergunningen te verlenen, de veiligheidseisen te vernieuwen en nieuwe toezichtprotocollen te ontwikkelen.
3. dat de veiligheid, beveiliging en de stralingsbescherming continu moeten worden verbeterd.

Dit geheel van factoren, dus niet alleen de ramp in Fukushima, maakt dat complexe vergunningsaanvragen moeten worden beoordeeld en dat er actuele veiligheidseisen moeten zijn om zowel nieuwe reactoren als bestaande nucleaire installaties te kunnen toetsen aan de nieuwste veiligheidsinzichten.

[3] Kamerstukken II 2011/12, 32 645, nrs. 30, 32 national report (Engels), 34 (nationaal rapport (NL) met lijst maatregelen EPZ) en 37 (bevindingen peer review, country report en landrapport), Kamerstukken II 2011/12, 25 422, nr. 92 (2x CNS-rapport; brief met bijlage met voorbeelden maatregelen en 2x CNS-report);
Kamerstukken II 2012/13, 32 645, nr. 44 (bijlage NacP 2012 en NAcP 2014 pag. 94–109);
Kamerstukken II 2014/15, 25 422, nr. 119.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering niet eerder aanleiding heeft gezien de organisatiestructuur op het terrein van nucleaire veiligheid aan te passen.

Vanaf begin 2012 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding gaven om de organisatiestructuur van de overheid voor nucleaire veiligheid opnieuw te bezien.
Allereerst waren daar de in memorie van toelichting (p. 2) geschetste wijzigingen in de Nederlandse nucleaire sector. Zo kwamen er plannen voor de nieuwe onderzoeksreactor (PALLAS) in Petten, plannen voor wijzigingen aan de onderzoeksrector in Delft (OYSTER) en de bouw van klinieken voor protonentherapie, alsmede de aanpassingen aan de kerncentrale Borssele vanwege de verlengde ontwerpbedrijfsduur. Deze leiden tot de vraag naar nieuwe complexe vergunningen, tot de wenselijkheid van vernieuwing van de veiligheidseisen en van de ontwikkeling van nieuwe toezichtprotocollen. De toenmalige organisatiestructuur was daar niet voldoende op berekend en behoefde aanpassing.
Verder heeft het ongeval in maart 2011 met de reactoren in Fukushima ertoe geleid dat er internationaal meer aandacht kwam voor de positie en de rol van de »regulatory body». Het vereiste van de onafhankelijkheid van een «regulatory body» wordt sindsdien strikter uitgelegd. De wijziging van de Euratom-richtlijn voor nucleaire veiligheid (Richtlijn 2014/87/ Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PbEU L 2014, 219) is daar een weerslag van. Als gevolg hiervan sloot de toenmalige organisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet meer optimaal aan bij de intentie van de internationale verdragen en regelgeving van het Euratom en het Internationale Atoomenergieagentschap.
De regering heeft naar aanleiding hiervan in januari 2014 besloten om de organisatiestructuur voor met name de nucleaire veiligheid te wijzigen door de bestaande bevoegdheden, taken, deskundigheid en kennis te bundelen in één organisatie (de ANVS) en om de wetgeving voor te bereiden deze organisatie zbo-status te geven (Kamerstukken II 2013/14, 32 645, nr. 58, p. 2 en Kamerstukken I 2013/14, 32 645, B, p. 2).

Vorm van de ANVS

De leden van de VVD-fractie constateren dat aan één motief voor het instellen van een zbo wordt voldaan. Deze leden vragen welke andere instellingsvoorwaarden er zijn, op welke wijze aan deze voorwaarden wordt voldaan en, als hier niet aan is voldaan, welke andere overwegingen maken dat er toch voldoende aanleiding is een zbo in te stellen?

Artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zbo's bepaalt dat een zbo uitsluitend kan worden ingesteld indien (a) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, (b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen of (c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. Deze instellingsmotieven zijn niet cumulatief bedoeld. In het geval van de ANVS is alleen het eerste instellingsmotief relevant. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet vereist de internationale regelgeving dat het «regulatory body» onafhankelijk tot een oordeel kan komen en over de daartoe benodigde technische deskundigheid beschikt. Vanuit Uw Kamer is er ook op aangedrongen dat de in te richten autoriteit onafhankelijk is (motie Vos/Leegte, Kamerstukken II 2012/13, 32 645, nr. 48). Met de vormgeving van de ANVS als zbo wordt de grootst mogelijke onafhankelijkheid gerealiseerd, zodat recht wordt gedaan aan internationale eisen en nationale wensen.

De leden van de PvdA-fractie stellen in verband met de interpretatie van het IAEA van het begrip «onafhankelijkheid» meerdere vragen met betrekking tot de financiën, personeel en de bekwaamheid.

In onderling overleg tussen de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu is de formatie voor de ANVS vastgesteld op 122 fte per 1 januari 2015. Hierin is een uitbreiding inbegrepen van 22 fte voor besturings- en ondersteuningsfuncties. De ANVS bestaat uit een bestuur van 2 fte en een ambtelijke organisatie van 120 fte. In 2016 zal een nadere analyse op de structurele taken en kosten van de ANVS worden uitgevoerd. Ook de formatie is hier onderdeel van. De analyse kan gevolgen hebben voor de formatie van de ANVS.
Het totale budget van de ANVS is voor 2015 en 2016 vastgesteld op € 27,0 mln. per jaar.
De vakbekwaamheid wordt op verschillende manieren geborgd. Allereerst is door middel van kenniskaarten gedetailleerd in kaart gebracht welke kennis er op welk niveau aanwezig moet zijn. Nieuwe medewerkers volgen een uitgebreid introductieprogramma. Alle deskundigen op de terreinen nucleaire veiligheid en stralingsbescherming moeten minimaal over het diploma voor coördinerend deskundige (d.i. op HBO-niveau of hoger) beschikken. Zij moeten vervolgens voldoen aan de vereisten van nascholing en werkervaring die nodig zijn om in het register van stralingsdeskundigen vermeld te blijven. De deskundigen op het terrein nucleaire veiligheid volgen systeemtrainingen van de nucleaire inrichtingen. Jaarlijks worden er uitgebreide opleidingsprogramma's opgesteld. Deze bestaan enerzijds uit bepaalde trainingen of opleidingen voor bepaalde groepen medewerkers, anderzijds wordt met individuele opleidingsplannen ervoor gezorgd dat elke deskundige de benodigde bijscholing heeft op zijn of haar specifieke vakgebied. Ten slotte zal de ANVS door het inrichten van een goed kennismanagementproces de aanwezige vakbekwaamheid verder versterken en borgen.
De ANVS beschikt voor haar taken zelf over voldoende deskundigheid op het gebied van nucleaire veiligheid. Indien nodig kan de ANVS een beroep doen op externe deskundigheid. Het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) constateert in het rapport van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS)-missie van 3 tot en met 13 november 2014 aan Nederland aan de ene kant dat de «regulatory body» (nu: de ANVS) over een bekwame staf beschikt die getraind is op het terrein van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en de relevante wetgeving (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 25 422, nr. 121) en dat de kerncompetenties aanwezig zijn, maar ook dat voor grondige analyses of maatregelen gebruik wordt gemaakt van technische ondersteuningsbureaus als GRS, TŰV, NRG en het RIVM, waarmee raamovereenkomsten zijn afgesloten. Ook constateert het IAEA dat het functies heeft geïdentificeerd waarvoor extra personeel de kwaliteit van het overzicht zou versterken. Het gaat hierbij om de functies vergunningverlening en toezicht gedurende de bouw en de ingebruikenamefase van nucleaire inrichtingen, internationale ervaring met bedrijfsvoering, managementsysteem, mensfactoren (human factors) en vervoer (van radioactieve stoffen of splijtstoffen). Verder is er voor sommige terreinen, zoals bijvoorbeeld reactorfysica en managementsystemen, slechts één deskundige beschikbaar. Het IAEA beveelt de ANVS daarom aan (aanbeveling nr. 9) om haar behoeften voor middelen en bekwaamheden te beoordelen tegen het licht van haar taken en om de maatregelen te nemen die verzekeren dat ze over voldoende middelen beschikt om haar wettelijke taken te vervullen. In 2016 zal ik de aanbeveling van het IAEA op dit punt uitwerken.
Bij de ANVS zijn er elf medewerkers die eerder bij een nucleaire inrichting hebben gewerkt. Voor acht daarvan is dat minimaal vijf jaar geleden.

Bij de nucleaire inrichtingen werken momenteel twee (recente) oud-medewerkers van de ANVS en geen van de voormalige KFD en andere voormalige nucleaire overheidsinstanties.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering een zbo als vorm voor de ANVS heeft gekozen en vragen zich af in hoeverre er in het totaal uitvoering wordt gegeven aan het beleidsvoornemen van de regering om het aantal zbo's terug te brengen.

Het restrictieve kabinetsbeleid inzake de oprichting van nieuwe zbo's geldt onverkort. Desondanks blijft het soms nodig nieuwe zbo's op te richten. Als gevolg daarvan blijft het zbo-bestand fluctueren. Hieronder is per type zbo de stand van zaken nu (peildatum 30 december 2015) vergeleken met de stand van zaken per 30 december 2012.

- Het aantal publiekrechtelijke zbo's, onderdeel staat, bedroeg 23 in 2012. Daarvan zijn er 7 inmiddels opgeheven en bleek 1 onterecht ingedeeld bij de publiekrechtelijke zbo's; 2 zbo's zijn opgericht, te weten de Centrale Commissie Dierproeven en de Referendumcommissie. Per saldo zijn er nu 17 publiekrechtelijke zbo's, onderdeel Staat
- Het aantal publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid bedroeg 39 in 2012. Door de overgang van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, en de opheffing van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (in 2015) blijft het aantal van 39 gehandhaafd.
- Het aantal privaatrechtelijke zbo's was 56 in 2012, en is nu 54. Deze daling is het gevolg van de omvorming van het CIZ van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid en van het opheffen van de Landelijke- en Regionale Examencommissies verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen en het zbo HISWA-vereniging. De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen wordt, als gevolg van een rechterlijke uitspraak van de Raad van State, niet langer aangemerkt als zbo. De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) sinds 1 juli 2015 bekleed met openbaar gezag en dus per deze datum een privaatrechtelijk zbo. Ten slotte is de Medisch Ethische Toetsingscommissie een privaatrechtelijk zbo dat ten onrechte was ingedeeld als publiekrechtelijk zbo.

Het ontbreekt aan gegevens om de vraag hoe vaak er is afgezien van de oprichting van een zbo te kunnen beantwoorden. De besprekingen rondom voornemens tot verzelfstandiging vinden veelal plaats op het verantwoordelijke departement. Deze gegevens worden niet centraal bijgehouden dan wel geregistreerd.

Verhouding tot Kaderwet zbo's

De leden van de VVD-fractie vragen om voorbeelden van algemene beleidsregels en op welke wijze dit concreet de onafhankelijke positie van de ANVS zou kunnen aantasten dan wel rechtstreeks of indirect invloed kan worden uitgeoefend op de beslissingen van de ANVS.

Een beleidsregel is een *algemene* regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften. Artikel 21, eerste lid, Kaderwet zbo's bepaalt dat de (verantwoordelijke) Minister beleidsregels kan stellen over de taakuitoefening van een zbo. Uit de toelichting bij het amendement waarbij deze bepaling in de Kaderwet is opgenomen (Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 21) blijkt dat de bevoegdheid om beleidsregels te stellen is bedoeld om kaders te stellen, of bij te stellen, waarbinnen de taakuitoefening door het zbo moet plaatsvinden.

Als de Minister een beleidsregel zou kunnen vaststellen ten aanzien van de taakuitoefening door de ANVS, ook al ziet deze dus niet op een concreet geval, dan beïnvloedt hij daarmee de oordeelsvorming door de ANVS – ook in het concrete geval. Zo'n beleidsregel zou een door de ANVS in acht te nemen kader vormen en dat verdraagt zich niet met het internationaalrechtelijke vereiste van een onafhankelijke oordeelsvorming door nucleaire autoriteiten. Beslissingen op het terrein van nucleaire veiligheid moeten worden genomen door een onafhankelijke autoriteit op basis van objectieve technische en veiligheidsgerelateerde overwegingen, zonder externe invloeden die afbreuk kunnen doen aan de veiligheid (overweging nr. 6 bij richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van de Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties, PbEU L 2014, 219).
Om deze reden is, in afwijking van de Kaderwet zbo's, in het wetsvoorstel bepaald dat de Minister geen beleidsregels kan stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de ANVS (het voorgestelde artikel 12a Kernenergiewet).
Concrete voorbeelden van beleidsregels waarmee rechtstreeks of indirect invloed zou worden uitgeoefend op de taakuitoefening van de ANVS:
– de Minister stelt regels over de wijze waarop de ANVS maatregelen voor continue verbetering van de nucleaire veiligheid van kerninstallaties moet beoordelen;
– de Minister schrijft voor wanneer en wie als externe deskundigen worden gevraagd om een oordeel te geven over de veiligheid, waardoor de ANVS bijvoorbeeld geen IAEA-missie of IAEA-deskundigen zou mogen uitnodigen voor een second opinion;
– de Minister schrijft voor hoe het toezicht wordt ingericht, waardoor bijvoorbeeld een «graded approach» op basis van risico's voor de ANVS niet meer mogelijk zou zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering voldoende instrumenten in handen heeft om te waarborgen dat de ANVS haar taken naar behoren en op verantwoordelijke wijze uitvoert.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (p. 11–12) is aangegeven over welke bevoegdheden de Minister beschikt. De regering is van mening dat met deze bevoegdheden voldoende instrumenten voorhanden zijn om toe te zien dat de ANVS de taken naar behoren uitvoert. Gelet op de internationaalrechtelijk vereiste van onafhankelijke oordeelsvorming door de ANVS zijn verdergaande beïnvloedingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om beleidsregels te stellen, niet mogelijk. De wijze waarop met behulp van de voorgestelde bevoegdheden concreet invulling wordt gegeven aan het toezicht op de ANVS wordt nader uitgewerkt in de toezichtvisie. Deze is thans in voorbereiding.
Overigens staat tegen besluiten van de ANVS op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Indien een rechter tot het oordeel komt dat een aan hem voorgelegd besluit van de ANVS met het recht in strijd is, zal hij dit besluit vernietigen. Daarmee is sprake van een aanvullende waarborg voor de kwaliteit van de taakuitvoering door de ANVS.

De leden van de PvdA-fractie vragen welk ministerie verantwoordelijk wordt voor de Kernenergiewet en waarom er door dit ministerie dan geen beleidsregels mogen worden gesteld.

De verantwoordelijkheid voor de Kernenergiewet is met ingang van 1 mei 2015 door de Minister van Economische Zaken overgedragen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Op grond van het voorgestelde artikel 12a Kernenergiewet kan de Minister van Infrastructuur en Milieu geen beleidsregels stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de ANVS. Dit is een afwijking van de Kaderwet zbo's. Deze afwijking is noodzakelijk om de onafhankelijke oordeelsvorming door de ANVS te waarborgen. Zoals eerder naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie is uiteengezet vereist de internationale regelgeving dat het «regulerende lichaam» onafhankelijk tot een oordeel kan komen. Een beleidsregel zou een door de ANVS in acht te nemen kader vormen en dat verdraagt zich niet met het vereiste dat de ANVS zelfstandig en onafhankelijk tot een oordeel komt. Zie verder het antwoord op genoemde vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder waarom er niet voor is gekozen de Minister de mogelijkheid te geven besluiten van de ANVS te vernietigen op grond van het algemeen belang.

De bevoegdheid voor de Minister om besluiten van de ANVS te vernietigen is in het voorgestelde artikel 12c, eerste lid, Kernenergiewet beperkt tot vernietiging wegens strijd met het recht. De reden voor deze beperking, die een afwijking van de Kaderwet zbo's is, is gelegen in de vereiste onafhankelijke oordeelsvorming door de ANVS op de terreinen nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.
Het grote belang van deze taak rechtvaardigt dat er geen interventie van de Minister mogelijk is op de onafhankelijke oordeelsvorming van de ANVS. De bevoegdheid om besluiten van de ANVS ook op grond van het algemeen belang te vernietigen zou het mogelijk maken dat een energiebelang of een energiepolitiek belang, als aspect van het algemeen belang, wordt afgewogen tegen het belang van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.
Om deze reden is gekozen voor een beperking van het vernietigingsrecht. Deze beperking betekent niet dat de ANVS in een juridisch vacuüm opereert. Vernietiging is wel mogelijk als een besluit van de ANVS naar het oordeel van de Minister in strijd is met het recht. Verder staat, zoals hierboven ook al is opgemerkt, tegen besluiten van de ANVS op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Indien een rechter tot het oordeel komt dat een aan hem voorgelegd besluit van de ANVS met het recht in strijd is, zal hij dit besluit vernietigen.

De leden van de SP-fractie begrijpen het belang van strikte onafhankelijkheid maar vragen hoe erop wordt toegezien dat de ANVS als organisatie niet «losgezongen» raakt. Zij missen in het wetsvoorstel een heldere uiteenzetting van het toezicht op de ANVS.

De ANVS zal als zelfstandig bestuursorgaan vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Dit betekent dat het toezicht op de taakuitvoering zal worden uitgevoerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Er zal geen sprake zijn van een aanvullend toezichthoudend orgaan. Voor de beschrijving van de bevoegdheden wordt verwezen naar het antwoord van de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering beschikt over voldoende instrumenten om te waarborgen dat de ANVS haar taken naar behoren zal uitvoeren.
De signaleringsfunctie waar deze leden naar vragen zal op verschillende manieren worden vormgegeven. Ten eerste zal periodiek overleg tussen de Minister en de ANVS worden gevoerd om de voortgang van de taakuitvoering en eventuele specifieke aandachtpunten daarin tijdig met elkaar te bespreken. Daarbij geldt dat het bestuur van de ANVS verplicht is om de Minister te informeren over aanzienlijke afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Daarnaast zal bij de beoordeling van het jaarverslag de ontwikkeling van zogenoemde prestatie-indicatoren worden beoordeeld en gemonitord. Bij de beoordeling zal de zienswijze van de afnemers over de kwaliteit van de taakuitvoering worden meegenomen. Voorts wordt de taakuitvoering van de ANVS vijfjaarlijks geëvalueerd. Tot slot is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd om de bestuursleden te schorsen en te ontslaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie.

De leden van SP-fractie vragen of het jaarverslag van de ANVS ook naar de Kamer wordt gestuurd.

Dit is inderdaad het geval. De ANVS stuurt haar jaarverslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Deze verplichting bestaat voor de ANVS op grond van de Kaderwet zbo's (artikel 18, tweede lid).

De leden van de D66-fractie wijzen op de zeer gewichtige taakstelling van de ANVS voor de veiligheid van de inwoners van Nederland en vragen of de regering bereid zou zijn om op kortere termijn dan na vijf jaar de eerste ervaringen met het functioneren van deze ANVS te delen met het parlement.

Gelet op het maatschappelijk belang van de taakuitvoering van de ANVS zal ik eerder dan na vijf jaar de eerste ervaringen met en het functioneren van de ANVS met uw Kamer delen. Over de exacte termijn waarop een eerste evaluatie zal worden uitgevoerd, zal ik in overleg met de ANVS tot een concreet voorstel komen. Ik vind het daarbij van belang dat een dusdanige evaluatietermijn wordt gehanteerd, dat uit de evaluatie ook zinvolle lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken. Daarbij zullen naar mijn mening ten minste twee volledige jaarcycli (begroting en jaarverslag) moeten worden doorlopen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Aangezien de positionering van de ANVS mede is bepaald door het IAEA-advies, zou ik me kunnen voorstellen dat het rapport van het IAEA naar aanleiding van de follow up-missie in 2018 bij die evaluatie een rol speelt en daarmee ook van invloed is op het moment van de evaluatie.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen waardoor de ANVS desgevraagd bij de regering alle voor de uitoefening van haar taak benodigde inlichtingen kan verkrijgen en of de ANVS zonder dergelijke bepaling over alle inlichtingen kan beschikken die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar taak.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 12, tweede lid, in de mogelijkheid om in een ministeriële regeling regels vast te stellen over de verstrekking van gegevens of inlichtingen door de ministers aan de ANVS. Hiermee kan wederkerigheid in de informatie-uitwisseling al worden bereikt. In de toezichtvisie van Infrastructuur en Milieu op de ANVS zal de gezamenlijke informatie-uitwisseling nader worden uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie vragen te motiveren in welke gevallen het vernietigingsrecht van een Minister bij een zbo beperkt wordt en of het vernietigingsrecht in de Kaderwet zbo's aangepast moet worden. Deze leden vragen voorts nader in te gaan op de omstandigheid dat het IAEA zich heeft uitgesproken tegen het vernietigingsrecht in zijn algemeenheid.

De ANVS is niet het enige zbo waar de Minister een beperkter of zelfs geen vernietigingsrecht heeft. Dit komt vaker voor. In alle gevallen betreft het zbo's met als instellingsmotief «onafhankelijkheid». De reden voor afwijking van de hoofdregel uit de Kaderwet zbo's is in alle gevallen het belang van de borging van de onafhankelijkheid van het zbo. Overigens

wijkt niet ieder zbo dat is ingesteld op grond van het onafhankelijkheidsmotief op dit punt af van de Kaderwet zbo's. Het niet of slechts beperkt verlenen van het vernietigingsrecht is maatwerk en gebeurt door de wetgever via de instellingswet van het zbo.

De argumenten voor dit maatwerk vallen kortweg in drie groepen uiteen:
- internationale verdragen of context geven aanleiding voor de afwijking;
- er is sprake van markttoezichthoudende taken;
- het beschikken over deze bevoegdheid verdraagt zich niet met de aard van de taken, te weten bij semi-rechterlijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector.

Juist omdat het steeds om maatwerk in individuele gevallen gaat, is het niet noodzakelijk om de regeling van het vernietigingsrecht in de Kaderwet aan te passen.
Het IAEA heeft zich uitgesproken tegen het vernietigingsrecht: «it is a provision that should only be foreseen in the context of appeals procedures against NSRPA [de ANVS] decisions in order to eliminate the potential of arbitrary interference by the Minister (of Infrastructure and the Environment) with NSRPA activities».
Anders dan het IAEA meent, wordt de weigeringsgrond «strijd met het recht» in Nederland voldoende begrensd geacht om willekeurige inmenging door de Minister te voorkomen. In het geval van de ANVS zullen besluiten tot vernietiging niet alleen in de Staatscourant gepubliceerd worden, maar ook ter kennisneming aan beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden. Dit geeft uw Kamer de mogelijkheid om ten aanzien van het hanteren van deze bevoegdheid «mee te kijken».

Bestuurlijke inrichting en organisatie van de ANVS

De leden van de VVD-fractie vragen of er binnen de Rijksdienst al voldoende personeel beschikbaar is voor de ANVS.

Dit is inderdaad het geval. De bestaande taken die de ANVS als zbo gaat verrichten, werden namelijk reeds verricht door de onderdelen die per 1 januari 2015 in de directie ANVS van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn samengebracht. Deze dienst zal voor de ondersteuning van het zbo ANVS gaan zorgen. Zie in dit verband overigens ook het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de nucleaire kennis bij de ANVS.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er ook personeel van buiten moet worden geworven en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

Voor de uitvoering van de huidige taken is voldoende deskundig personeel beschikbaar. In het geval dat wordt besloten dat een uitbreiding nodig is, zal in eerste instantie personeel worden gezocht binnen de rijksoverheid. Voor de vervulling van functies waarvoor specifieke kennis is vereist, is het niet uit te sluiten dat ook personeel van buiten wordt geworven. De kosten betreffen dan de reguliere kosten van wervingsprocedures.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu voor de coördinatie bij een nucleair ongeval wordt allereerst verwezen naar de wettelijke grondslagen in hoofdstuk VI van de Kernenergiewet dat grotendeels ongewijzigd is gebleven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar ongevallen met een kerncentrale (A-objecten) en de overige ongevallen met splijtstoffen en radioactieve stoffen (B-objecten).

Bij een ongeval met een kerncentrale (een A-object) coördineren op grond van deze bepalingen de thans voor de Kernenergiewet primair verantwoordelijke Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister(s) wie het aangaat(n) – naast de voorbereiding – ook de respons bij kernongevallenbestrijding (crisisbeheersing), de besluitvorming over stralingsgerelateerde maatregelen en de coördinatie en uitvoering daarvan. De Minister is daarnaast – als één van de ministers die het aangaat – bevoegd alle besluiten te nemen op de domeinen van Infrastructuur en Milieu, die geraakt worden bij het vrijkomen van straling (of dreiging daarvan). Indien er sprake is van een intersectorale crisis waarbij de nationale veiligheid in het geding is, kunnen één of meer onderdelen van de nationale crisisstructuur worden geactiveerd conform het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013, het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten. De ANVS levert een volwaardige en continue bijdrage aan de advisering over de crisisbesluitvorming, ook wanneer naar de nationale crisisorganisatie wordt opgeschaald.
Bij ongevallen met een B-object kan de Minister van Infrastructuur en Milieu, na overleg met de Minister wie het aangaat, gelet op de meer dan plaatselijke betekenis van een ongeval besluiten dat een ongeval met een categorie B-object wordt bestreden als een ongeval met een categorie A-object. Dan geldt wat hierboven is vermeld. Indien geen sprake is van een dergelijke opschaling, is het bestuur van de betrokken veiligheidsregio verantwoordelijk voor de voorbereiding van de organisatie voor een doelmatige bestrijding van ongevallen met categorie B-objecten. De burgemeester is dan verantwoordelijk voor de coördinatie van die bestrijding.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre aan de ANVS opdracht kan worden gegeven toezicht te houden of onderzoek te verrichten.

Kenmerkend voor een zbo is dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister (artikel 1, onder a, van de Kaderwet zbo's). Dit impliceert dat aan een zbo geen (specifieke) opdrachten kunnen worden gegeven om bijvoorbeeld toezicht te houden of onderzoek te verrichten. Wel is het mogelijk aan een zbo wettelijke taken toe te kennen. Zo wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de ANVS onder andere de taak te geven om toezicht te houden op de naleving van de kernenergiewetgeving en onderzoek te (laten) doen ten behoeve van de uitvoering van haar taken (voorgestelde artikel 3, derde lid, onderdelen b en i van de Kernenergiewet). Verder wordt voorgesteld de ANVS tot taak te geven het met kennis ondersteunen van nationale organisaties (voorgestelde artikel 3, derde lid, onderdeel h, van de Kernenergiewet). Het is voorstelbaar dat de ANVS in het kader van de uitoefening van die taak zelfstandig afspraken maakt, waarin de ANVS de rol van de opdrachtnemer van die afspraak vervult.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het wetsvoorstel verandert aan de bevoegdheden van de Minister van Economische Zaken op het terrein van het innovatie-, onderzoeks- en industriebeleid rondom kernreactoren.

Het wetsvoorstel verandert niets aan deze bevoegdheden, die dus bij de Minister van Economische Zaken blijven berusten. Zie hierover expliciet ook de memorie van toelichting (p. 16) en de nota toelichting bij het koninklijke besluit van 10 april 2015, nr. 2015000645, houdende departementale herindeling met betrekking tot Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (Stcrt. 11080).

De leden van de SP-fractie vragen om een verdere toelichting op de verhouding van de benoeming van de bestuursleden door de Minister tot de gewenste onafhankelijkheid.

De benoeming van bestuursleden van de ANVS geschiedt op basis van een functieprofiel waarbij wordt uitgegaan van de deskundigheden en competenties die nodig zijn voor een ANVS-bestuurslid en de vereisten van onafhankelijkheid waaraan een ANVS-bestuurslid moet voldoen (zie de artikelen 5, tweede, vijfde tot en met zevende lid, van de Kernenergiewet en 13, eerste lid, van de Kaderwet zbo's). De procedure wordt voorbereid door de Algemene Bestuursdienst (ABD).
De Minister kan een bestuurslid niet zomaar schorsen of ontslaan. Schorsing of ontslag kan slechts plaatsvinden ingeval van ongeschiktheid, of onbekwaamheid voor de vervulde functie of een andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen reden (artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet zbo's). De inhoudelijke uitoefening van de functie kan geen grond zijn voor een ontslag; hierdoor wordt de onafhankelijkheid geborgd. Van een eventueel ontslagbesluit wordt in de Staatscourant kennisgegeven (het voorgestelde artikel 6, tweede lid, Kernenergiewet).
Ten slotte is van belang dat de Minister voor de uitoefening van zijn bevoegdheden, waaronder de benoeming en het ontslag van ANVS-bestuursleden, verantwoording verschuldigd is aan het parlement.

De leden van de SP-fractie vragen verder in te gaan op de wijze waarop de hoogte van het budget voor de ANVS wordt vastgesteld.

De hoogte van het budget voor de uitvoering van de taken van de ANVS is voor 2015 vastgesteld op basis van de historische uitgaven en ontvangsten binnen de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu in de voorafgaande jaren. Voor 2015 is dit budget verhoogd met een budget ten behoeve van een uitbreiding voor besturings- en ondersteuningsfuncties, omdat deze niet zijn meegekomen van de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu. Indien de ANVS een ontwerpbegroting opstelt die daarvan afwijkt, wordt die niet automatisch goedgekeurd, maar vormt dat aanleiding voor nader overleg met de Minister.

De leden van de SP-fractie willen weten waarom het personeel niet ook formeel in dienst van de ANVS komt.

In het regeerakkoord van dit kabinet is uitgesproken dat, als een zbo al de meest geëigende vorm wordt gevonden (voor de uitoefening van een bepaalde taak), zich dat dan kan beperken tot het bestuur (*Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, p. 43, 2e bullit). Dit betekent dat het personeel van het zbo niet formeel in dienst komt bij het zbo. Overigens wordt de onafhankelijkheid van het personeel dan geborgd doordat de Kaderwet zbo's bepaalt dat het personeel in een dergelijk geval onder het gezag van het zbo staat en over zijn werkzaamheden uitsluitend aan het zbo verantwoording aflegt (artikel 16). Zie voorts het antwoord hieronder op de vraag van de leden van de D66-fractie over het benoemen van het personeel door de ANVS.

De leden van de SP-fractie vragen verder om specifieker in te gaan op de verantwoordelijkheid van de ANVS ten opzichte van de primaire verantwoordelijkheid die de instellingen en bedrijven zelf hebben voor de nucleaire veiligheid en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de naleving van wet- en regelgeving.

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de nucleaire installaties ligt op grond van nationale en internationale regelgeving bij de vergun-

ninghouders. Zij dienen niet alleen zorg te dragen voor naleving van de eisen gesteld in wet- en regelgeving en in de vergunning, maar ook voor het op systematische wijze continu verbeteren van de veiligheid. De overheid in brede zin heeft de taak om onder meer een regelgevende kader te realiseren, veiligheideisen te formuleren en op te leggen en toe te zien op de naleving ervan.
De taken van de overheid op het terrein van nucleaire veiligheid zijn voor een groot deel aan de ANVS toebedeeld. Zo is de ANVS onder meer verantwoordelijk voor de vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet, voor het toezicht op de naleving van de kernenergiewetgeving en voor de voorbereiding van het beleid en de wet- en regelgeving op het terrein van nucleaire veiligheid (voorgestelde artikel 3, derde lid, van de Kernenergiewet).

De vraag van de leden van de SP-fractie naar de mogelijke spanning tussen de keuze van de markt voor de brandstof, het kernenergiebeleid, waar de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor is en de verantwoordelijkheid van de ANVS voor (nucleaire) veiligheid wordt als volgt beantwoord.

De goede balans tussen de partijen wordt verzekerd door een goede taakverdeling en doordat de ANVS in onafhankelijkheid besluit over de veiligheid. Zo blijft de Minister van Economische Zaken belast met de positionering van kernenergie in het energiebeleid en de Nederlandse positie op het gebied van nucleair onderzoek, de isotopenproductie en de uraniumverrijking. Hierbij zijn inbegrepen de taken op dit terrein die zijn opgenomen in de Verdragen van Almelo, Washington, Cardiff en Parijs. Dit met het oog op de bewaking en beveiliging van de hierbij betrokken kennis en technologie.
De keuze voor de brandstof wordt in het energiebeleid overgelaten aan de markt. De elektriciteitsproducent, die ervoor heeft gekozen om door middel van kernenergie elektriciteit op te wekken, moet over alle daarvoor benodigde vergunningen beschikken.
Tot slot is de ANVS in het kader van de kernenergiewetgeving het bevoegde gezag voor de vergunningverlening in verband met nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en beveiliging. Tevens ziet de ANVS toe op de naleving van de kernenergiewetgeving.

De leden van de SP-fractie vragen verder of er als het gaat over nucleaire veiligheid en beveiliging geen overlap in taken en verantwoordelijkheden tussen de ANVS en de Minister ontstaat.

In aanvulling op de passage in de memorie van toelichting waar de leden van de SP-fractie op doelen, kan ik het volgende melden. Aangezien alleen een Minister (of Staatssecretaris) verantwoording aan het parlement kan afleggen, kan alleen een Minister (of Staatssecretaris) verantwoordelijk zijn voor het beleid en de wet-en regelgeving voor een bepaald terrein. Daarom is de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk geworden voor het beleid en de wet- en regelgeving voor nucleaire veiligheid en beveiliging bij het koninklijke besluit van 10 april 2015, nr. 2015000645, houdende departementale herindeling met betrekking tot Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (Stcrt.11080). Daarentegen worden alle overige taken op de terreinen nucleaire veiligheid en beveiliging in het voorgestelde artikel 3, derde lid, van de Kernenergiewet aan de ANVS opgedragen, omdat daar de kennis en expertise binnen de rijksoverheid voor nucleaire veiligheid en beveiliging is gebundeld.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om te motiveren waarom de regering ervoor kiest om de ANVS geen rechtspersoon krachtens publiekrecht toe te kennen en wat deze keuze betekent voor de onafhanke-

lijkheid van de ANVS. Deze leden vragen de regering of het mogelijk is dat de bevoegdheid voor het benoemen, schorsen en ontslaan van personeelsleden bij wet aan de ANVS toegekend wordt.

De passage in het regeerakkoord over zbo's[4] zegt dat als een zbo de meest geëigende vorm wordt gevonden, een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid de voorkeur verdient. Dit is een voortzetting van de reeds langer bestaande lijn dat een zbo alleen eigen rechtspersoonlijkheid krijgt in het geval het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid van belang is, omdat het zbo voor een goede taakvervulling zelfstandig – dus los van de rechtspersoon Staat – aan het civielrechtelijke rechtsverkeer moet kunnen deelnemen.
Voor de taakvervulling van de ANVS is dit niet noodzakelijk. Daarom is ook in het geval van de ANVS gekozen voor een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De leden van de D66-fractie vragen expliciet naar het aannemen of ontslaan van personeel. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de ANVS voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking stelt om haar taken te kunnen uitvoeren (artikel 9, eerste lid, Kew en artikel 16 Kaderwet zbo's). De Minister van Infrastructuur en Milieu zal aan het bestuur van de ANVS mandaat verlenen om dit personeel aan te kunnen nemen. De vormgeving van de ANVS komt daarmee overeen met die van diverse andere zbo's met, net als de ANVS, het instellingsmotief onafhankelijkheid en waarbij de Minister de medewerkers benoemt. Denk aan de Autoriteit Consument en Markt, de Referendumcommissie, de Kiesraad, de Onderzoeksraad voor de veiligheid. Het is op deze manier ook niet noodzakelijk om aan de ANVS rechtspersoonlijkheid krachtens publiekrecht toe te kennen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het IAEA in zijn advies kanttekeningen heeft geplaatst bij de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om de bestuursleden van de ANVS te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

Het IAEA merkt hier in punt 9 van zijn advies over op dat het toedelen van de taak van de benoeming van de bestuursleden aan een orgaan van een hoger niveau een hoger niveau van onafhankelijkheid kan verzekeren. Het IAEA tekent daarbij wel aan dat dit mogelijk moet zijn in het nationale staatsrechtelijke systeem. In de Kaderwet zbo's is vastgelegd dat de bestuursleden van een zbo worden benoemd door de Minister die het aangaat (artikel 12, eerste lid). Voor de ANVS is dit de Minister van Infrastructuur en Milieu. Er is geen aanleiding om voor de ANVS van deze hoofdregel uit de Kaderwet zbo's af te wijken.
Voorts informeren deze leden naar het beeld door wie de benoemingen van vergelijkbare autoriteiten in andere IAEA-landen geschieden. Dit beeld is divers en in hoge mate afhankelijk van de staatsrechtelijke mogelijkheden en gewoonten van het desbetreffende land.

Land	Autoriteit	Leiding	Door wie benoemd
België	Federaal Agentschap voor nucleaire controle (FANC)	Directeur- Generaal	Koning, bij een in ministerraad overlegd besluit
Finland	Autoriteit Nucleaire en Stralingsveiligheid (Säteilyturvakeskuksen, STUK)	Directeur-Generaal	Regering (op voordracht van de Minister van Gezondheid en Sociale Zaken)
Frankrijk	Autoriteit voor nucleaire veiligheid (Autorité de Sûreté Nucleaire, ASN)	5 Commissioners	3 (waaronder de voorzitter) door de President 1 door de voorzitter van de Nationale Vergadering 1 door de voorzitter van de Senaat

[4] *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, pag. 43, 2e bullit

Land	Autoriteit	Leiding	Door wie benoemd
Spanje	Raad voor nucleaire veiligheid (Consejo de Seguridad Nuclear, CSN)	Voorzitter en 4 Commissieleden (commissioners).	Regering, op voordracht van de Minister van Industrie, Toerisme en Handel, na een gesprek met (een commissie van) het parlement, die goedkeuring moet geven.
Verenigde Staten	Nuclear regulatiory commission, NRC	5 commissioners	President, bevestiging van de Senaat nodig. De President wijst voorzitter aan Opmerking: Maximaal 3 van dezelfde partij.
Verenigd Koninkrijk	Office of Nuclear Regulation (ONR)	ONR Raad met: Maximaal 7 non-executive members en Maximaal 4 executive members, waaronder Chief Executive Officer (CEO) en Chief Nuclear Inspector (CNI)	1 non executive member benoemd door het Health and Safety Executive (HSE), de andere door de Minister van Arbeid en Pensioenen De 4 executive members door de ONR-Raad met instemming van de Minister van Arbeid en Pensioenen
Zweden	Autoriteit voor stralingsbescherming (Strålsäkerhets-myndigheten, SSM)	Directeur-Generaal	Regering
Zwitserland	Federale Inspectoraat voor nucleaire Veiligheid (Eidgenössische Nuklearsicherheits-inspektorat, ENSI)	ENSI Raad met 5 à 7 leden; Directeur-Generaal	De Raad wordt benoemd door de Federale regering; de Raad benoemt de Directeur-Generaal (en de rest van de directie).

De leden van de D66-fractie vragen om de keuze voor de borging in de ANVS van de in Nederland gewenst gevonden functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht, mede in het licht van de lessen uit de ramp van Fukushima, toe te lichten.

De ANVS wordt het bevoegde gezag voor vergunningverlening én toezicht op het terrein van de nucleaire veiligheid. In dat kader heeft de ANVS in de uitvoering te maken met twee verschillende inzichten, namelijk:

1. het vooral in Nederland ontstane inzicht in de gewenste functiescheiding binnen een bestuursorgaan tussen personen die zijn belast de met de voorbereiding van de vergunningverlening enerzijds en het uitoefenen van toezicht anderzijds en
2. het inzicht van de internationale nucleaire wereld met betrekking tot nucleaire veiligheid dat vraagt om een voortdurende uitwisseling van ervaringen die kunnen leiden tot een verbetering van die veiligheid.

In Nederland wordt het gewenst gevonden dat er een functionele scheiding bestaat tussen de voorbereiding van vergunningverlening en toezicht met betrekking tot hetzelfde beleidsonderwerp om belangenvermenging te voorkomen. Dit inzicht is mede gebaseerd op ervaringen uit het verleden (onder andere de affaire-Otapan). Daarbij is gebleken dat wanneer een en dezelfde persoon een grote invloed heeft op zowel de vergunningverlening als het toezicht op dezelfde situatie, dit tot ongewenste gevolgen kan leiden.
In de internationale nucleaire wereld is het (continu) verbeteren van de nucleaire veiligheid echter het leidende principe. Daarvoor is het nodig dat maximaal de ervaringen worden gedeeld. Daarmee kunnen de lessen die geleerd zijn in de ene situatie worden gebruikt voor het verbeteren van de nucleaire veiligheid van een andere situatie. Dit betekent dat onderlinge samenwerking en het uitwisselen van ervaringen, kennis en ideeën hoge prioriteit en hebben. Dit betekent eveneens dat alles wat dergelijke uitwisseling belemmert, in principe niet gewenst wordt geacht.
In dit licht bevreemdt het niet dat in de internationale verdragen en de Europese richtlijnen inzake nucleaire veiligheid (maar ook die over beveiliging en stralingsbescherming) geen eisen stellen aan de scheiding van vergunningverlening en toezicht. Internationaal wordt juist interactie en uitwisseling van informatie en ervaring tussen de verschillende

betrokken partijen aanbevolen teneinde de veiligheid van de nucleaire installaties en het regelgevende kader (regulatory experience feedback en operational experience feedback) steeds te verbeteren.
De taken vergunningverlening en toezicht van nucleaire inrichtingen worden in de IAEA Safety Standard voor Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, GSR Part 1, beide gezien als taken van de bevoegde nucleaire autoriteit (Requirements 23 en 27). Een strikte scheiding van vergunningverlening en toezicht bij andere autoriteiten voor nucleaire veiligheid is daarom niet gebruikelijk.
Het is dan ook niet verwonderlijk dat het IAEA-advies, waar de leden van de D66-fractie naar vragen, niets zegt over de in Nederland gewenst gevonden functionele scheiding tussen vergunningsverlening en toezicht. Wel komt dit onderwerp aan de orde in het rapport van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS)-missie van 3 tot en met 13 november 2014 (bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 25 422, nr. 121). Daarin wordt eerder de tegenovergestelde aanbeveling (nr. 7) gedaan dat de autoriteit (d.i. de ANVS) moet verzekeren dat haar structuur en organisatie een effectieve vervulling van haar wettelijke taken mogelijk maken en dat er op alle niveaus geen beperkingen moeten dienen te zijn in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende functies (voorbereiding) beleid en regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Ook in haar onlangs gepubliceerde rapport over het ongeval in Fukushima komt het IAEA niet tot de conclusie dat de vergunningverlening en het toezicht volledig gescheiden moeten zijn. Wel concludeert het IAEA dat in Japan in 2011 nog niet voldoende gehoor was gegeven aan de in 2007 geuite aanbevelingen van een internationale toetsingscommissie om de geconstateerde tekortkomingen van de organisatie van de regulatory body te verbeteren (The Fukushima Daiichi Accident, (IAEA-report by the Director General, http://www-pub.iaea.org/books/IAEABooks/10962/The-Fukushima-Daiichi-Accident).
In navolging van wat internationaal vereist en gebruikelijk wordt gevonden zijn zowel de vergunningverlening als het toezicht op het terrein van de nucleaire veiligheid en de stralingsbescherming aan de ANVS opgedragen (het voorgestelde artikel 3, derde lid, onder b en c, in samenhang met de voorgestelde wijziging van de artikelen 15 en 29 van de Kernenergiewet).
Overigens tonen ook de uitkomsten van de Fyra-enquête het nut aan van informatie-uitwisseling tussen vergunningverlener en toezichthouder.
Aan de in Nederland gewenste functionele scheiding van vergunningverlening en toezicht wordt invulling gegeven in het bestuursreglement en de interne mandatering. Hierin wordt onder meer opgenomen dat het ene bestuurslid «vergunningverlening» in zijn portefeuille zal hebben en de ander «toezicht en handhaving». Ook zal op het niveau van de medewerkers van de ANVS de functie van vergunningverlener zijn gescheiden van die van toezichthouder zodat er geen ongewenste vermenging van rollen zal plaatsvinden.
Deze wijze van organisatie doet recht aan zowel de internationale vereisten voor de ANVS voor informatie-uitwisseling als de wenselijkheid van een rolvastheid in de taken vergunningverlening en toezicht.

De leden van de D66-fractie stellen verschillende vragen over de verhouding van de voorgestelde rol van de ANVS bij de voorbereiding bij wet- en regelgeving en de onafhankelijkheid van de ANVS.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de kernenergiewetgeving. Dat is de Kernenergiewet en daarop gebaseerde AMvB's en ministeriële regelingen. Zie hiervoor het koninklijke besluit van 10 april 2015, nr. 2015000645, houdende departementale herindeling met betrekking tot Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (Stcrt. 11080). Aangezien een aanzienlijk deel van de kennis en deskundigheid inzake

nucleaire veiligheid en stralingsbescherming bij de rijksoverheid bij de ANVS is gebundeld, wordt voorgesteld de ANVS de taak te geven om beleid en wet- en regelgeving op deze terreinen op basis van haar specifieke kennis en deskundigheid voor te bereiden (het voorgestelde artikel 3, derde lid, onderdeel c, van de Kernenergiewet). De ANVS vervult deze taak in onafhankelijkheid (het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van de Kernenergiewet). Het is vervolgens aan de Minister wat hij op basis van deze voorbereiding doet. De Minister wordt daarbij voor de juridische, politieke, financiële en bestuurlijke aspecten van de wet- en regelgeving op deze terreinen ondersteund door zijn eigen departement. In deze opzet zijn de verantwoordelijkheden van de Minister en de ANVS duidelijk gescheiden en komt naar mijn oordeel de onafhankelijkheid van de ANVS niet in de knel.
Overigens is de ANVS zelf verantwoordelijk voor de regels die zij stelt met betrekking tot organisatorische of technische onderwerpen op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging (het voorgestelde artikel 4, eerste lid, van de Kernenergiewet).

Regeldruk

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de D66-fractie vragen naar de onderwerpen waarover de ANVS regels zal kunnen opstellen.

Te denken valt onder meer aan:
– de wijze waarop de resultaten van de metingen van ioniserende straling worden geregistreerd,
– hoe de controle van de integriteit van hoogactieve bronnen moet worden uitgevoerd,
– de aanwijzing van methoden voor het sommeren van de activiteitsconcentratie van radionucliden,
– eisen met betrekking tot de veilige werking van nucleaire drukapparatuur waaraan moet zijn voldaan om te kunnen worden goedgekeurd,
– de eisen waaraan de constructie van aanwijsinstrumenten moeten voldoen waarbij bepaalde radioactieve stoffen zijn verwerkt,
– het vaststellen van een aanvraagformulier voor door de ANVS te verlenen vergunningen voor handelingen met radioactieve stoffen of ioniserende straling uitzendende toestellen.

Verder vragen de leden van de D66-fractie binnen welke termijn de regering voornemens is om een dergelijke AMvB op te stellen.

Een concept voor een dergelijke AMvB is in voorbereiding. Dit ontwerpbesluit zal bij uw Kamer en de Eerste Kamer voorgehangen worden, wanneer het onderhavige wetsvoorstel door uw Kamer is aanvaard.

Financiële gevolgen rijksoverheid

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over de wijze van financiering van een aantal taken van de ANVS.

De instellingswet ANVS heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. De begroting van de ANVS is onderdeel van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Met het Ministerie van Economische Zaken zijn afspraken gemaakt over een structurele budgetoverheveling. Voor de taakuitvoering in 2015 en 2016 is budget beschikbaar dat in onderling overleg tussen de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu is vastgesteld. Het personeel van de bestaande «oude» organisatieonderdelen is met bijbehorende middelen overgeheveld (zie ook het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie over de grootte van het budget). In het budget zijn middelen opgenomen

voor een uitbreiding voor besturings- en ondersteuningsfuncties, waarbij rekening is gehouden met een maximaal gebruik van de shared service organisaties I&M/IBI, FM Haaglanden en RCC Haaglanden. De capaciteit en het budget is bedoeld voor de uitvoering van de wettelijke taken. Het uitvoeren van onderzoek en advisering van andere organisaties is hierin niet voorzien. In voorkomende gevallen zal het profijtbeginsel worden toegepast.

Artikelsgewijs

Artikel I

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe de samenwerking tussen organisaties op het gebied van stralingsbescherming en de ANVS wordt bevorderd.

Deze samenwerking wordt bevorderd door het volgende:
– Er is regulier contact over actualiteiten tussen medewerkers van de ANVS en de andere verantwoordelijke overheidsinstanties op het gebied van stralingsbescherming, zowel op het niveau van beleid, inspectie als uitvoering.
– Bij de implementatie van Europese regelgeving, zoals richtlijn 2013/59/Euratom over de basisnormen, is ieder relevant departement betrokken. Daarbij wordt nauw samengewerkt.
– De ANVS heeft een meerjarencontract met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De ANVS krijgt van het RIVM ondersteuning bij de voorbereiding van regelgeving en het uitvoeren van metingen en analyses voor haar inspecteurs.
– Tevens onderhoudt het RIVM in opdracht van de ANVS voor de rijksoverheid een ongevalorganisatie voor kernongevallen en voert het continu metingen uit in de leefomgeving. Ten slotte beheert het RIVM een laboratorium dat speciaal is ingericht voor het uitvoeren van stralingsmetingen.
– Er bestaan verschillende reguliere overleggen tussen de ANVS en de andere overheidsorganisaties op het gebied van stralingsbescherming. Deze overleggen vinden hun oorsprong van voor de periode van de oprichting van de ANVS en houden hun functie. De ANVS bekijkt samen met de betrokken instanties vanwege de oprichting van de ANVS opnieuw naar deze bestaande overlegstructuren en samenwerkingsafspraken. In het kader hiervan worden op het punt van de stralingsbescherming buiten de nucleaire sector convenanten opgesteld waarin deze samenwerkingsafspraken eenduidig worden vastgelegd. Daarnaast vinden op alle onderwerpen soortgelijke activiteiten plaats, waaronder de afstemming tussen de inspectiediensten (ISZW, IGZ en SodM) als het gaat om het toezicht op de beveiliging van radioactieve bronnen.

Artikel 12E

De leden van de VVD-fractie stellen meerdere vragen met betrekking tot mogelijke overlap tussen de verschillende toezichthouders.

Naast de ANVS zijn het de ISZW, de IGZ, het SodM en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die binnen dit domein toezicht houden. Deze toezichthouders trekken gezamenlijk op binnen hetzelfde domein. Er is echter geen sprake van overlap van taken en bevoegdheden.
Om de toezichtslast van de ondertoezichtstaanden tot een minimum te beperken vindt zo veel als mogelijk afstemming plaats tussen de verschillende toezichthouders. Zo worden jaarlijks inspectieplannen uitgewisseld en worden in de vorm van convenanten verdergaande

werkafspraken gemaakt over de afstemming en samenwerking. Ook nieuwe onderwerpen en ontwikkelingen worden samen met de verschillende toezichthouders uitgewisseld en behandeld in verschillende bestaande overleggen.
Vanwege de oprichting van de ANVS wordt nu opnieuw samen met de betrokken instanties gekeken of de huidige samenwerkingsafspraken herzien dan wel herbevestigd en dienen te worden. Dit geldt onder andere ook voor de afspraken tussen ANVS-toezichthouders en de ILT nu de KFD is overgegaan van de ILT naar de ANVS.
Incidenten moeten worden gemeld bij het Meldpunt Stralingsincidenten (het Meld- en Informatie Centrum van de ILT beheert het Meldpunt Stralingsincidenten in opdracht van de ANVS). Van hieruit wordt de afhandeling van een incident gecoördineerd. Er is in alle gevallen nauw overleg tussen de inspecteurs van de verschillende inspectiediensten. Elke inspectiedienst is daarbij verantwoordelijk voor het eigen beleidsterrein.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de maatregelen op grond van artikel 47 van de Kernenergiewet.

De primaire verantwoordelijkheid om de gevolgen van het ongeval met een kerncentrale te bestrijden en te beperken in de inrichting zelf ligt bij de houder van de vergunning op basis van deze wet. Deze is de eerst aangewezene om de maatregelen te nemen.
Wanneer het nemen van de noodzakelijke maatregelen achterwege blijft, kan ingevolge de wetswijziging de ANVS op basis van haar deskundigheid bevelen deze maatregelen te nemen. Ingevolge het tweede lid van artikel 47 kunnen deze maatregelen bestaan uit het stilleggen van de betrokken inrichting, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om andere maatregelen die betrekking hebben op onderdelen van de installaties. Het gaat hier om bevelen die zich richten tot degene die het daarbij betrokken object onder zijn beheer heeft, dus veelal de vergunninghouder, en die dus verband houden met de betrokken inrichting.

Artikel VI

De leden van de VVD-fractie vragen wat artikel VI precies inhoudt en om welke omstandigheden het daarbij kan gaan.

Artikel VI is een aanvulling op het overgangsrecht dat in de artikelen IV en V van het wetsvoorstel is geregeld. Het beoogt een «veiligheidsklep» te zijn voor het geval zich omstandigheden voordoen, die bij het schrijven van het overgangsrecht niet zijn voorzien, en die bij de toepassing van de nieuwe wet in bestaande gevallen tot onredelijke of bezwaarlijke situaties kunnen leiden. Artikel VI maakt het mogelijk om daarvoor alsnog in een redelijke oplossing te voorzien.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus